

アメリカ行政学序説 (二)

堀 堅 士

- は し が き
- 第四版への序文
- 第三版への序文
- (以上第十卷第六号所載)
- 改訂版への序文
- 初版への序文

改訂版への序文

本書の初版を世に出してから十年が経過したが、その間に世界の経済的政治的基礎は動揺した。この十年間、公的経営(即ち行政)に対する要望は繰り返して叫ばれ、その結果はきわめて大きかった。正確に言えば、その大ききの程度は未だ確認出来ないが、しかしながら国民としてわれわれは、田舎風の、農

業的な背景から持ち込まれた、結合度の緩い、安易な、そしていささか責任感を欠いた経営制度は、もはや現在ならびに将来の要求には充分応じ切れないという事実を少しずつではあるが認めつつある。市政府の市議会管理者方式(the council-manager form)、州政府の再建、並びに連邦当局による経営上の訓練及び連邦機構自体の懸案の改革は、新しい必要に対する明白な適応の兆候である。

わが国の経営制度の機構と、運営に影響を与えた過去十年間のこういったあれこれの事実、この第二版の中に反映している。本書は必然的に老大なものになってしまった。その構成は財務管理と経営活動の方式とを取扱った二つの章を新しくつけ加えた以外は以前のもので変っていない。あの初版の土台をなしていた主な仮定、即ち、経営とは、連邦、州、及び市の経営

について不可分の研究として取扱われるのが最も好ましいところの二つの過程 (a process) であることが仮説、並びに(人事のような) 中央管理の運営は、(警察や保健のような) 大規模の独自活動とは別に扱うことが出来るという仮説は、この第二版においてもその土台となっている。

本書は専らアメリカの公的経営制度に関するものである。他国の経営機構については、その時々随時的に言及してはいるけれども、それにもかかわらず本書は比較経営の研究ではないのである。この比較研究の仕事は大部分まだ手がつけられていない状態である。

文献引用は、従ってしばしば極めて貴重なイギリスの出版物“Public Administration”に依つてはるが、主としてアメリカのものである。合衆国における行政関係の公私の著書は、その数がきわめて多い。私は研究者にとって最も役立つと思われるものを、特に、ごく最近の出版物に重点を置いて選りよめる心算した。

この改訂版の準備に当りて、私は “The Commission of Inquiry on Public Service Personnel,” “The President’s Committee on Administrative Management,” “The National

Resources Committee” などの諸機関から出る出版物と同様に W. F. Willoughby, John M. Piffner, Harvey Walker, Marshall E. Dimock, Lewis Meriam, William E. Mosher, J. D. Kingsley など友人や同僚の研究者が最近執筆した体系的な著述の助けをかりた。十年前の状態とは全く対照的であるが、この分野での文献は今日では豊富であり、しかも急速を増加していることである。

原稿の大部分はウイシコンシン大学の教授 John M. Gaus や “The Committee on Public Administration of the Social Science Research Council” の調査部長 Joseph P. Harris 博士が “The Committee on Public Administration” の秘書 Charles S. Ascher 氏が “The Civil Service Assembly of the United States and Canada” の議長 G. Lyle Baisley 博士が “The Municipal Finance Officer’s Association” の事務総長 Carl H. Chatters 氏が “The United States Civil Service Commission” の人事格付課長 Iinar Barruch 氏が “シラク大尉の Floyd W. Reeves, Kenneth C. Seavs, Marshall E. Dimock, Charles E. Merriam の著書を読んだ。これらの記述の批評者として所見を述べ

大きいのである。もちろん、最終の結果に対する如何なる責任も、彼らにはないが、ここに私の感謝の意を表することの出来るのはまことによろこばしいことである。

材料を集め、原稿を出版に間に合わせるという厄介な仕事にじつは Karl Bosworth の有能な援助を受けた。Harmon J. Belinsky は資料を照合するについて援助してくれた。原稿のタイプ印刷の仕事は Diane Greener Mulloy とその社員が迅速かつ正確に処理してくれた。この版の仕事は私の前の秘書で “The United States Civil Service Commission” に所属している Margaret E. Ringrose の援助で始められたが、彼女の情報確保の上で示した最近の協力ぶりは高く評価されるべきである。私の研究助手である Jean Schneider は資料の蒐集、材料の整理と原稿の批判の点で大きな協力を与えてくれたばかりでなく、同時に本書を新聞を通じて紹介するについての主な責任を引き受けてくれたのであった。本書への補助については “The Public Administration Fund of the University of Chicago” に負う所が大きいのである。

イリノイ州 シカゴにて

一九三九年二月

L · D · W

初版への序文

〔一九二六年（昭和元年）にホワイト教授がこの本の「第一版への序文」の冒頭に記述している状態は、残念ながら一九六一年（昭和三十六年）の日本における行政学研究の状態に近似しているのである。即ちそこでは「行政科学」と言えばそれは主として「行政法学」を意味していたのであった。⁽³⁾〕

全く奇妙なことではあるが、アメリカの政治制度に関する註釈者たちばかりで法律家としての立場以外の立場に立ってわが国の経営制度を組織的に分析したことはなかったのである。ごく最近まで教科書でさえも統治上のきわめて、重大な、しかも魅力的な問題で埋まっているこの龐大な分野に対して頑固に目をふさいできたのであった。しかも今日なお教科書はこの問題をほんの気まぐれに付け加えるだけで片づけているのである。しかしながら「医師がその方針に同意した後始めて助手は実際的な細かい手はずを整えることが出来るように」経営を依然として押しつけておいてよいと思う者は誰もいないことは確かである。

事実、過去二十年間に統治の運営面を取扱った龐大な文献が生れた。本書の意図する所はアメリカ人の経験と観察に基く顕著な事実をまとめ、それを分析的、批判的に取り扱おうとすることに於ける。これを限られた一巻の書物で達成するのは容易な仕事ではなく、ややもすれば乱雑な詳細に陥るか、それとも支持され難い一般化に陥るといふ危険を絶えず犯すことになりかねない。未開拓の海洋の水路図面が全く欠けていれば、冒険を犯す危険も更に一層加わってくる。

本書は少くとも、次の四つの仮定に基いているのである。その一番目は、経営は如何なる所で観察しようとも本質的には同一の基本的特徴を持った単一の過程 (a single process) であるという仮定である。従って本書では都市の経営、州の経営、及び連邦の経営を一つ一つ別箇に研究することはしていない。

〔そればかりでなくアメリカ社会の基底となっているかの大規模な産業社会における「私企業の経営」とも、それは本質的同一性を持つものと見られているのである。いわば「株式会社アメリカ屋」(U・S・A)の経済的能率的な経営の学問であるとも言えるのがアメリカ行政学の特徴なのである。〕

二番目は、経営の研究は、法律を基礎としてではなく、むしろ管理を基礎として始めるべきであるという仮定である。従って本書では裁判所の判決よりも米國管理協会 (The American Management Association) の資料に力を注いでいるのである。三番目は、経営は今のところ依然として第一義的には技術 (engineering) であるという仮定であるが、本書ではその技術を科学 (science) にまで高めようとする意義深い傾向を重要視している。四番目は、経営は現代の統治に関する問題の核心になって来たが、今後も引きつづきそうであろうという仮定である。

本書では経営の技術面についてのことは何ら展開されていない。公共保健経営、道路工学、徴税、教育経営の研究者なら、これら特殊問題を取り扱った万巻の良書を調べるであろう。しかしながら経営のあらゆる部門を一渡りするとそこに確かに共通の問題が横たわっていることがわかる。即ち、組織、人事、統轄、財政がそれであって、これら共通問題を探究するのが本書の目的である。本書の向けられている直接の対象は、一方では高等専門学校と大学の政治学研究者であり、他方では公務の執行面の基礎を理解しようという一般市民である。公務員もま

た総括的な体系づけによって、自己の任務が一層広汎な関係の中で、明らかにされるので、その任務を重要視することになるであらう。

本書の目的は、結論を出すことではなくて、むしろ問題を提起することである。力が及ばなくて著者がたまたま独断に陥っているとしても、読者は著者が実はひたすらそれを怖れているのであり、また、すべての疑問は証拠がすべて整うまではそのままにして置くという貴重な学問上の特権を他日のために取って置くのだということを理解して戴きたいのである。

現存の文献に関する参考書がほとんど全くと言っていいほど欠けており、わずかに今日 Miss Greer の見事な "Bibliography of Public Administration" によってそのギャップが部分的に埋められているという状態なので、参考引用は、大まかに行われているだけである。

もしも本書が秩序立った諸関係を体系づけることが出来、そこから後々の著者によって実のりの多い進歩がもたらされるとするならば、本書はその主要な任務を果たしたということになるであらう。それに加えて、もしも本書がこの分野での研究を促進し、それによってこの分野が将来関心に答えられるほど豊か

なものになるとしたら、これに備えようとした著者の苦勞もまた報いられるというものである。

同僚の Charles E. Merriam 教授と Harold D. Lasswell 博士は、本書の資料整理の点で実に貴重な組織的援助を与えてくれた。Ernst Freund 教授は、寛大にも経営と裁判所を取り扱った第二十章における誤謬を指摘してくれた。シカゴ警察官年金局の前局長 George C. Sikes には退職制度を取り扱った章で博い知識に基いた判断を好意的に提供してもらった。しかしながらももしも本書に誤謬とか、正確でない記述があったとしたら、それは上にあげたすべての人たちの責任ではなくて専ら著者自身が負うべきものである。

一九二六年八月

L · D · W

イリノイ州 シカゴにて

〔訳註〕

(3) 拙稿「行政学と行政法学」関西大学「法学論集」十卷第一号参照。